政 治 学 研 究

政府向社会力量购买公共服务的改革机理分析

王 浦 劬

(北京大学 政治发展与政府管理研究所, 北京 100871)

摘 要: 政府向社会力量购买公共服务,是我国深化政府治理改革和优化公共服务供给机制的重要选择。这一改革路径和机制选择具有独特的内在机理和逻辑,其集中体现为:以主体角色和职能的合理分解实现公共服务主体结构的重构;以契约责任关系代替行政权力关系建构公共服务诸多主体之间的联系;以多重机制有机对接和有效复合实现不同供给机制的优势互补;以新型的双引擎注入社会公共服务供给的新型强大动力;以公共服务供给机制的工具理性达成公共服务的目标理性;以对于公共服务事务的购买取代对于公共服务生产者的供养;以公共服务供给机制内含规范达成公共服务供给的价值规范。

关键词: 政府购买;公共服务;内在机理

中图分类号:D 035 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5919(2015)04-0088-07

政府向社会力量购买服务,即政府把直接向社会公众提供的基本公共服务特定事项,按照市场运行的机制要求,交由具备条件的社会力量(社会组织、企业组织、自然人等)生产和承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用,由此使得相关公民获得优质基本公共服务。①

政府向社会力量购买公共服务,是当今世界诸多国家和地区政府供给基本公共服务的基本机制,“在世界各国,政府依靠社会组织(CSOs)承接政府出资的社会服务,是一种普遍且日益通行的做法。事实上,在大多数发达的工业化国家里,政府对社会组织的这种依赖如此普遍,以至于政府资助已经成为社会组织经费的主要来源,社会组织也已经成为政府资助的广泛的公共服务的主要载体”。②

政府向社会力量购买公共服务,也是我国政府深化改革、推进政府治理体系和治理能力现代化、优化公共服务供给机制的重要路径选择。

据考察,我国政府向社会力量购买公共服务的实践发端于上海,1995 年,上海浦东新区社会发展局兴建了罗山市民休闲中心,为了提高休闲中心管理效率,该局不是依靠街道办事处和居委会的社区管理机制,而是通过协商,委托上海基督教青年会出面管理,并于 1998 年接受政府养老服务的委托,政府购买服务由此首次进入我国实践领域。

新世纪以来,随着科学发展观战略的贯彻落实和服务型政府建设的深入开展,全国若干地区和城市陆续展开政府向社会力量购买公共服务的探索实践,政府购买公共服务事业逐步发展,其内容和范围逐渐扩大。研究显示,这一时期政府购买公共服务的内容和范围主要集中在社区与管理类服务、行业性与管理类服务、行政事务与管理类服务。所谓社区与管理类服务,主要包括助老、助残、社会救助、职业介绍、技能培训、外来人口管

收稿日期:2015-03-16

作者简介:王浦劬,男,江苏盐城人,北京大学政府管理学院教授。

基金项目:本文为国家哲学社会科学重大项目“推进国家治理体系现代化”(编号:14ZDA011)的研究成果。

① 参见《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,中华人民共和国国务院办公厅:http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201309/t20130930_66438.html

② 王浦劬、莱斯特·M. 萨拉蒙:《政府向社会组织购买公共服务:中国和全球经验分析》,北京:北京大学出版社 2010 年版,第 200 页。

理、矛盾调解、公益服务等。所谓行业性与管理类服务，主要包括行业调查、统计分析、资质认定、项目评估、业务咨询、技术服务等。所谓行政事务与管理类服务，则主要涉及社会组织特定咨询、现场勘察、年检预审、日常管理、再就业教育培训、婚介机构的监管、家庭收养的评估、民办学校的委托管理、退伍军人就业安置、市政管理等。①

2013 年 9 月 26 日，国务院专门发布了《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，指出，“推行政府向社会力量购买服务是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径”，“到 2020 年，在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度”。②

2013 年 11 月，中共十八届三中全会的全面深化改革《决定》，按照推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标要求，先后三次把政府向社会力量购买公共服务作为转变政府职能、创新政府治理模式和推进社会事业深化改革创新的重要内容，明确指出，“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”。同时，在加快事业单位分类改革进程中，“加大政府购买公共服务力度”，在深化教育领域综合改革时，健全政府购买服务等制度。③

中央政府的举措，尤其是十八届三中全会《决定》的要求，极大地激发了政府向社会力量购买公共服务的改革动力和推展活力。在贯彻落实中，全国各地积极强化、持续推进政府向社会力量购买公共服务的改革，加快导入政府购买公共服务机制的进程，陆续出台政府购买公共服务的相关法规、条例和办法，并且付诸实施，使得政府向社会力量购买公共服务的深度、广度和频度得到迅速发展，政府购买公共服务从社会公众生活性民生公共服务，深化发展到生产性保障服务，比如深化改革和巩固农村“七站八所”改制；从纯粹服务型公共服务，扩展到寓服务于治理之中、服务与治理两重属性兼具的社会治理和社区治理；从为社会公众供给的公共服务，扩展到为政府决策提供的公共服务和决策咨询；从对于人的社会服务扩展到对于自然资源的保护性服务，比如森林资源保护和生态保障服务。时至今日，转变政府向社会公众供给公共服务的方式和机制，已经成为全面深化改革的重要实施内容，而政府向社会力量购买公共服务，则逐步深入推展演进，不仅成为实施这一改革的现实路径选择，而且成为推进我国政府治理和社会治理现代化的重要机制选择。在此背景下，分析和阐发政府向社会力量购买公共服务的内在改革机理，对于推进这一机制的健康发展，深化我国政府治理和公共服务供给的改革，无疑具有重要的认知价值和现实意义。

在全面深化改革的历史进程和决策议程上，政府向社会力量购买公共服务，既是政府供给公共服务机制创新的改革，也是政府治理和社会治理改革的创新。这就是说，采用向社会力量购买机制来供给公共服务，不仅仅是新的公共服务供给机制的导入，而且是对于既有机制的改造和革新，其改革的现实和逻辑起点，则是传统的计划经济体制下的单一的政府供给公共服务机制。

因此，所谓政府向社会力量购买公共服务的改革机理，实则是以传统的计划经济体制下政府公共服务供给机制为改革对象和标的，根据我国政府导入向社会力量购买公共服务机制的鲜活实践，由中抽象分析和阐述的公共服务供给机制的改革逻辑和变迁理路。换言之，所谓政府向社会力量购买公共服务的改革机理，就是以新颖的机制革除原有机制的沉疴顽疾，达成政府公共服务的优质性、公共性和公平性的路径原理。鉴于这一意义给定，我国政府向社会力量购买公共服务改革遵循的机理和理路在于：

1. 以主体角色和职能的合理分解组合实现公共服务主体结构的重构。

在传统的计划经济体制下，公共服务的供给

① 《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》。

② 《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)，《人民日报》2013 年 11 月 16 日。

与消费过程中的主体构成相对简单,一般来说,经常性存在的主要是两个主体,即政府主体和社会公众主体。

在这其中,政府主体承担着多重角色,它是公共服务的出资者、生产者、供给者和相关规则的制定、实施、监督和评估者。而社会公众的角色则相对简单,即公共服务的享用者。很显然,在传统的公共服务供给机制中,政府主体多重角色合一、角色之间混合不清并且缺乏合理性。

政府向社会力量购买公共服务机制,则遵循和贯彻了公共服务“供给”与“生产”相分离的原则,①由此有效分解了政府的多重混合职能和角色,进而据此塑造了公共服务供给的多重主体,使得公共服务过程中的原有两个主体按照不同角色属性分解为三到四个主体构成的结构性主体,即:

(1)政府主体,通过职能分解、转移、委托和授权,政府从公共服务的出资者、供给者、生产者、监督者合一的主体转变为公共服务的出资者和生产监督者。②

(2)社会力量主体,包括社会组织、企业和其他机构。按照国务院办公厅的指导意见,其包括合法合格的社会组织、企业、机构等,其角色和职能是生产、制造和供给公共服务。

(3)社会公众主体。社会公共服务的法定享用者。

(4)公共服务绩效评估主体。具备独立公正和法定资质的评估机构,承担公共服务绩效的评估和监督职能。

由此可见,合理分解多重角色、重新塑造结构主体、赋予不同主体各自职权职责,构成了政府向社会力量购买公共服务的主体改革机理。

2. 以契约责任关系代替行政权力关系建构公共服务诸多主体之间的联系。

在社会公共服务方面,传统的计划经济体制下建构的政府直接向公民供给公共服务,或者政府通过建立和运行具有准行政属性的事业单位向公民供给公共服务机制,其运行表征体现为政府供给主导取向和计划配置方式,由此使得政府与社会构为一体,政府集公共服务的多重角色为一体,而政府举办的事业单位成为社会公共服务的主要生产者和供给者,事业单位履行社会公共服务生产职责,使得学校、医院和科研机构办社会成为普遍现象和体制性重负。但是,其深层构造却在于,在公共服务供给中,国家与社会、政府与公民之间是以公共权力作为联系纽带的,因此,在社会公共服务领域,国家与社会、政府与公民之间的联系纽带具有典型的政治和行政权力属性。

政府向社会力量购买公共服务机制的导入,在社会公共服务领域以市场契约和法律关系置换了原有的政治权力关系,使得市场契约和相关法律规则成为其间的联系纽带,使得国家与社会、政府与公民之间在公共服务供给和消费过程中建构起基于市场规则理性的契约和责任关系。显然,“政府购买公共服务的关键性因素是相关主体(包括政府、社会组织、公民)之间是否在契约基础上建立清晰明确的责任关系,这种契约关系基础上的责任关系,是连接服务购买者、服务生产者及服务对象的纽带”。③ 正因为如此,政府向社会力量购买公共服务本质上是作为契约形式的公共服务提供方式,“双方关系确立是否符合契约精神,是购买模式的重要评判标准”。④

新机制的导入,实际上把传统计划经济体制下同体同一的国家与社会、政府与公民关系,从结构上分化为不同的场域、不同的构件和不同的责权,按照市场契约予以有机联系和组合,从而不仅有助于促进国家和政府的现代发展,而且有助于推进社会的现代发展。就此而言,政府向社会力量购买公共服务,实则具有国家、政府、社会共同改造,政府、市场和公民责任共担的内在机理和意蕴。

---

① 参见迈克尔.迈金尼斯:《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙译,上海:上海三联书店 2000 年版,第 423 页。

② 王浦劬,莱斯特·M. 萨拉蒙等:《政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验》,第 24 页。

③ 王浦劬,莱斯特·M. 萨拉蒙等:《政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验》,第 35 页。

④ 贾西津:《以契约精神发展公共服务购买》,《中国社会组织》2013 年第 10 期,第 25 页。

3. 以多重机制有机对接和有效复合实现不同供给机制的优势互补。

政府购买社会力量公共服务,构建了政府公共服务供给的创新机制。在这一机制中,实际上存在着三种机制要素,即以权威指令为特征的政府机制、以平等合约理性交易为基础的市场机制、以社会志愿为支点的社会力量机制。三种机制以市场为纽带,联系了政府与社会力量,实现了政府、市场和社会力量的有机融合。“政府购买公共服务的目的是引入市场及社会机制,通过两个优势改善公共财政的服务绩效:效率、专业化。”①

就这一机制的思想基础而言,三种机制的有机对接和复合建构,在思想认识层面上超越了原有的三种机制相互排斥、非此即彼的成见,打破了公共服务供给只能选择一种机制的固有思维方式,而代之以混合机制、互补互惠的对立统一的辩证思维。

就这一机制的法理基础而言,三种机制的有机对接和复合建构,在三种机制的权责层面上超越了原有的权责利归一的法理思维,实现所有权、供给权、经营权、生产权、享用权和评估权的合理分离和有机结合。政府按照权责利统一对称配置的原则,保留、赋予、委托或者授予不同的机制以不同的权力和责任,并且以这些权责利为核心链条,把不同的机制复合对接和有机组合为一体。

就这一机制的构造而言,三种机制的有机对接和复合建构,既不是公共服务供给既有的政府、市场和志愿机制的简单复制,也不是三种机制的简单相加。实际上,这一机制汲取三种机制供给公共服务的优势,即政府机制的正当性、权威性、法定性、稳定性和可靠性,市场机制的开放性、竞争性、效益性和理性,社会机制的志愿性、自主性、信息保真性和利益相关性等等,扬弃三种机制供给公共服务的缺陷,如政府机制的垄断性、低效益、供给取向刚性和寻租可能性,市场机制供给公共服务的私人理性、碎片性、投机性和社会志愿机制的资源匮乏性、志愿性公共服务的慈善救济性以及由此引起的运行规则缺乏性、管理非科学性和服务非专业性等等②,而以政府责任、市场规则和社会自主予以弥补,从而对于公共服务供给机制进行重构与塑造,以融通混合互补互济方式把三种机制建构形成了复合机制。

4. 以新型的双引擎注入社会公共服务供给的新型强大动力。

在公共服务供给中导入政府购买机制,并不仅仅是公共服务供给诸多主体角色的新配置和角色主体的新塑造,也不仅仅是公共服务供给诸多主体之间关系的新锻造和运行机制的新复合,还在于公共服务生产能量的新激活和改革动力机制的新铸造。实际上,政府向社会力量购买公共服务,本质上是在公共服务供给机制中导入市场机制,这一机制的导入,变公共服务的生产和供给的“单引擎”为政府与市场的“双引擎”,变政府单一供给的“单动力”为政府与社会力量的“双动力”,从而使得公共服务生产和供给获得生产和供给的强大新动力。

在我国全面深化改革的背景下,通过改革使得公共服务生产和供给形成动力机制的“双引擎”,并非政府与市场动力引擎在算术意义上的简单添加,而是两种动力引擎在复变函数意义上的解析重构。这就是说,构建公共服务生产和供给的新型动力机制,内在机理实际上在于对于政府和市场的重新构造和全新塑造。一方面,对于政府这一公共服务生产和供给的传统引擎进行改造,“更好发挥政府作用,改造升级传统引擎”。③重点在于加快有效合理转变政府职能,改变政府行政和公共服务方式,积极加大财政投入,切实深化公共服务产品的投资融资、供求定价、许可审批、准入领域、财税金融、市场监管体制机制改革,扩大和提升公共服务供给数量和质量,强化评估监管,建立公平竞争环境。

---

① 贾西津:《政府购买公共服务的国际经验》,《人民日报》2013年10月3日。

② 关于公共服务的志愿机制失灵问题,详参莱斯特·M. 萨拉蒙:《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,北京:商务印书馆2008年版。

③ 李克强:《维护和平稳定 推动结构改革 增强发展新动能——在世界经济论坛二〇一五年年会上的特别致辞》,《人民日报》2015年1月23日。

另一方面,对于市场这一新的引擎进行塑造,“使市场在资源配置中起决定性作用,培育打造新引擎”①,重点在于广泛深入导入市场规则,并且动员社会协同、发动公众积极参与,释放社会组织活力,汇聚民智民力,激发社会成员实现人生价值,促进社会成员福祉和社会公平正义。

在此基础上,对于新型的政府机制和新型的市场机制之间关系进行改革创新,激发推动结构改革,培育发展新动能,建构新型的公共服务生产和供给强大动力机制。

5. 以公共服务供给机制的工具理性达成公共服务的目标理性。

政府向社会力量购买公共服务,不仅建构了公共服务供给的新颖机制,而且以市场理性塑造和置换了公共服务的联系纽带和生产者,公共服务引入“购买服务”的机制,使得公共服务从行政性生产,转变为市场性生产,使得公共服务从公共服务性产品,转变为政府购买意义上的公共服务性商品,由此在确定保证政府责任的前提下,使得公共服务供给机制市场化、公共服务生产社会企业化。市场性生产和供给机制与公共服务生产的社会企业化,通过市场交易理性和价值规律,使得公共服务供给过程和规则趋于理性,从而使得公共服务供给工具趋于理性。

政府向社会力量购买公共服务的重要机理,就是使得市场机制的工具理性与政府公共服务的目标理性有机结合,通过工具理性达成目标理性;使得市场运行的微观效益优质化,通过市场微观优质效益达成公共服务的宏观优质效益;使得公共服务生产趋向社会企业单个理性化,通过社会企业的单个理性达成公共服务的公共理性。其具体体现为:

(1)在公共服务领域引进需求导向的供求机制,调节公共服务与社会需求的矛盾,使之趋于理性均衡。政府以购买机制供给公共服务,通过社会力量生产和提供公共服务的市场行为,真实而具体地反映和体现社会成员的公共服务需求,使得政府公共服务建基于明确而现实的公众需求导向,政府公共服务供给与社会公众的需求建立直接的供求关系,由此构成公共服务供给市场化的核心机制,达成公共服务供给总量、结构、空间和时间意义上的均衡。

(2)在传统上具有自然垄断性的公共服务领域引入竞争机制。作为公共服务生产者的社会力量通过激烈的市场竞争获取公共服务的生产权,市场机制的开放竞争性和优胜劣汰性,形成公共服务生产者的内生激励和竞争约束,使得公共服务的社会生产者产生内生的较强的创新动力和竞争力,生产和供给更多更好的公共服务,客观上丰富和满足公众对于公共服务的多样优质需求。

(3)公共服务供给机制的市场化,在公共服务过程中引进了市场价格机制。在价格机制作用下,公共服务供给不仅遵循政治权力逻辑,而且遵循市场价值规律。价格机制和价值规律的市场理性,天然而刚性地驱使市场主体行为,使得公共服务的生产者最大限度发掘其生产经营管理的潜能,促进公共资源优化配置,公共服务成本持续降低,公共服务质量、效率和水平大幅度提高。

(4)在公共服务领域引进市场信用和法定契约机制。这一机制造成公共服务生产主体的双重约束,在作为公共服务出资者和供给者的政府与作为生产者的社会力量之间,建构起理性的社会信用和法定责任制度;在作为公共服务生产者的单个社会企业与作为公共服务消费者和享用者的诸多社会公众之间,建构起理性的公共信用和法定责任制度。藉此,使得规则理性转化为目标理性,使得个体理性转化为公共理性。

(5)政府向社会力量购买公共服务,在公共服务领域引进理性评估机制,促使公共服务供给趋于公共理性要求。政府购买公共服务流程,塑造独立客观刚性的评估监督机制,以理性的过程规则和评估指标,展开客观科学评估,实施有效监督和刚性管理,保障公共理性的达成。

政府向社会力量购买公共服务的机理,现实地表明,“人类理性的成功实践,从来都是在工具—制度—价值这三位一体的理性的结构中实现

① 李克强:《维护和平稳定 推动结构改革 增强发展新动能——在世界经济论坛二〇一五年年会上的特别致辞》。

的”。①

6. 以对于公共服务事务的购买取代对于公共服务生产者的供养。

在传统的计划经济体制下,我国公共服务的核心任务大多数是由事业单位承担的,这一机制实际上是政府直接供给公共服务机制的延伸。由具有准行政特点的事业单位承担公共服务的生产和供给,所依据的内在机理实际是购买公共服务生产者之“人”,而不是购买公共服务之“事”。其基本做法是,政府在履行公共服务职能时,运用公共财政和公共资源,建立相应的事业单位,持续把公共财政无偿下拨事业单位,以供事业单位招募和供养专业、行政和后勤工作人员,并且配置相应的资源。

政府通过组建事业单位来承担公共服务生产和供给职能,固然具有公共服务供给和生产机构和人员相对稳定,政府公共财政在政府内部流转分配,公共服务供给相对平等等特点。但是,巨大的事业单位供养成本,对于公共财政的高度依赖,公共资源的非理性配置和艰难的改革,使得事业单位逐步入不敷出,甚至演变成为国家财政的沉重负担,也使得事业单位的员工缺乏竞争激励和积极寻求变革的动机,其提供的公共服务数量和质量远不能满足社会公众的需求。

政府购买社会组织公共服务的机制及其实施,实际内含着不同于我国事业单位的公共服务供给新机理:政府将公共服务生产职能,转移给社会力量。同时,政府把以巨额公共财政供养大批事业单位人员,配置巨额事业单位资源,要求事业单位承担公共服务生产和供给职能的模式,转变为通过市场方式向社会力量购买服务模式。换言之,政府把购买事业单位人力资源并且配置相应资源,实现公共服务生产和供给的方式,转变为向社会力量购买公共服务的方式,即从购买“人”,转变为购买“事”,以此大幅度降低公共财政成本,提高公共服务生产和供给效益。

与此同时,政府在公共服务供给方面从购买“人”转变为购买“事”的做法,在既有的事业单位之外的增量意义上建构了公共服务供给的新机制,从而实际上培育了改革事业单位体制的倒逼机制,由此使得公共服务供给的替代机理可能转换成为事业单位的内在改革机理,进而开辟事业单位改革的可行性路径。

7. 以公共服务供给机制内含规范达成公共服务供给的价值规范。

公共服务的优质高效与公共服务供给的公平正义,是公共服务供给的两大基本价值取向和规范要求。

公共服务供给的政府主体、市场主体、社会主体和机制,在实现和达成公共服务这些价值规范和要求方面,常常容易呈现执其一端规范而难以顾及其他价值的状况。

政府向社会力量购买公共服务机制,把公共服务中的多重价值赋予政府、市场、社会力量和评估机构等不同主体和不同机制,并且通过其间的有机结合予以合作实现。在这其中,政府主体和权威机制以制度和规则制定者、公共服务法定供给者和出资者的权威性,保障社会成员享受公共服务的权利、机会和规则平等和公平,保障社会公平正义,同时顾及社会公众享受公共服务的高效优效性。市场机制则以价值规律和市场供求关系为基础的多重理性运行机制,优化公共服务的资源配置,降低社会成员公共服务成本,提升公共服务的效率、效益和品质。同时,如同马克思指出的那样,“商品是天生的平等派”②,这就是说,市场在依法运行意义上包含着权利、机会和规则平等的内涵,从而在这些意义上实现着社会成员的平等。而社会力量则以社会公共服务生产者主体身份,在遵循市场规律和机制生产公共服务的过程中,兼顾公共服务的公共性和志愿性,由此合成公共服务的优质高效与公平正义规范价值。

由此可见,政府向社会力量购买公共服务机制,超越了孤立的单一主体和机制在公共服务多

① 陈振明等:《政府工具导论》,北京:北京大学出版社 2009 年版,第 313 页。

② 马克思:《资本论》第一卷,北京:人民出版社 2004 年版。

重价值实现方面的偏颇性和失衡性,以复合多重主体和机制的有机结合,综合激发公共服务供给不同主体和不同机制的内含规范实现功能,进而平衡复合实现公共服务供给的多重和总体价值,由此“坚持效率、公平、正义等多元价值的统一”。①

A Motivational Analysis of the Reform Concerning the Governmental Purchase of Public Service from Social Forces

Wang Puqu

(*Research Institute of Political Development and Government*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: The governmental purchase of public service from social forces is an important choice for China to deepen its reform of governmental governance, and to optimize its public service supply mechanism. This reform path and mechanism selection have their unique inherent motivation and logic, which are mainly embodied in the following respects. The reconstruction of the subject structure of public service is realized by the reasonable resolution of subject role and function. The contacts between various subjects of public service are made by the substitution of the relationship in contractual liabilities for the relationship in administrative power. The advantageous complementarities between various supply mechanisms are achieved by the organic connecting and effective recombination of multiple mechanisms. A new-type twin engine with the integrity of governmental mechanism and market mechanism is instilled into the social public service supply as a strong driving force. The objective rationality of public service is achieved by the instrumental rationality of public service supply mechanism. The provision of public service producers is replaced by the purchase of public services. And the value norms of public service supply are achieved by the inclusive norms of public service supply mechanism.

Key words: governmental purchase, public service, inherent motivation

(责任编辑 郑 园)

① 薄贵利、刘小康等:《创新服务型政府运行机制》,北京:人民出版社 2014 年版,第 104 页。